

Il programma di Governo ha sempre rappresentato un elemento cruciale nel funzionamento dei governi e in specie dei governi di coalizione. Nella nostra storia costituzionale repubblicana, il programma di governo è di solito approvato dal Consiglio dei Ministri subito dopo la formazione del nuovo Governo, è presentato dal Presidente del Consiglio al Parlamento, ed è approvato dalle Camere con il voto sulla mozione che concede la fiducia al nuovo esecutivo e con ciò pone fine alla crisi di governo.

Sulla forza giuridica e dunque sugli effetti dell'approvazione parlamentare del programma di governo i costituzionalisti discutono da tempo: nessuno ne contesta il valore sul piano politico, più controversa è la sua efficacia sul piano giuridico (e dunque la possibilità di farlo valere per impugnare atti o comportamenti omissivi del Governo, difformi da quanto previsto nel programma).

La genesi del programma di governo, cioè la concreta definizione dei suoi contenuti, dipende dal contesto politico. Nel caso di governi di coalizione, il programma di governo può essere preceduto da un programma o accordo di coalizione. Se la coalizione si è formata prima delle elezioni, la definizione del programma di governo è stata così spesso anticipata, di fatto, al momento della formazione del programma elettorale comune, con la quale i partiti della coalizione si sono presentati al voto degli elettori. Altrimenti, la definizione del programma di governo è stata l'oggetto di negoziati svolti, dopo le elezioni, nel corso della crisi di governo: a seconda delle circostanze, il negoziato ha condotto ad accordi di massima, che il programma di governo doveva poi sviluppare e articolare, o ad accordi dettagliati, riprodotti poi pedissequamente nel programma di governo.

A questa ultima tipologia appartiene il programma del Governo Conte. Ma le due forze politiche che, dopo le elezioni, hanno negoziato la formazione del Governo e del suo programma, **hanno scelto una strada innovativa, almeno nella forma: stipulare fra loro un vero e proprio contratto bilaterale, impegnativo per le parti contraenti**, e avente come oggetto sia la prospettiva temporale del Governo (l'intera legislatura), che le sue scelte di politica pubblica, che, infine, il metodo e la procedura per la risoluzione di eventuali controversie. I firmatari del contratto hanno fatto esplicito riferimento al modello degli accordi di coalizione tedeschi: ai quali, in effetti, la dottrina giuridica attribuisce in origine natura e effetti contrattuali (Kafka, Sasse, Friauf, Schule), ricostruzione tuttavia abbandonata dai giuristi negli ultimi decenni.

La scelta dello strumento contrattuale nasce, probabilmente, dalla consapevolezza che le due forze politiche rappresentano elettorati per molti versi differenti, per interessi e per retroterra sociale e culturale; e dalla intenzione di non proiettare l'alleanza oltre i confini della presente legislatura, ma anzi di presentarsi in competizione alle prossime elezioni politiche. Il programma di governo illustrato dal Presidente Conte al momento della presentazione del suo Governo alle Camere, ha così ricalcato, puntualmente, il testo del contratto firmato dai vertici delle due forze politiche. E, nel quotidiano esercizio delle attività di governo, il riferimento continua a essere più al testo del Contratto che non al testo del discorso programmatico del Presidente del Consiglio, peraltro solo marginalmente diverso nei contenuti.